

國家人權委員會鑑定意見書

案號：108年度憲三字第57號

國家人權委員會為促進及保障人權，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準，建立普世人權價值及規範，茲提供下列意見供貴庭審酌。

1 一、本案爭點涉及「道路交通管理處罰條例第37條第1項」規定（下稱系
2 爭規定）是否違憲（全部或部分違憲）？司法院釋字第584號解釋應
3 否補充或變更？所涉工作權及不受歧視之權相關國際人權規範如下：

4 （一）經濟社會及文化權利公約（下稱經社文公約）第6條第1項

5 按汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直
6 轄市、縣（市）警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執
7 業登記證（下稱執業登記證）及其副證，並領有有效職業駕駛執
8 照，始得執業，計程車駕駛人執業登記管理辦法第2條定有明文。
9 是以，計程車駕駛業採事前許可制，人民非經政府登記並領有職
10 業駕照，不得以計程車駕駛為業，系爭規定造成曾犯刑法第221條
11 至第229條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，終身不得辦
12 理計程車駕駛人執業登記，限制該類人民自由選擇工作之權利。
13 職故，系爭規定所涉及之人權與工作權有所關聯，而有經社文公
14 約第6條第1項之適用¹。

15 （二）經社文公約第2條第2項

16 系爭規定係以人民是否具有特定前科紀錄為由，予以限制工作權
17 效果，如此差別待遇不具有合理的理由或客觀的判斷（詳如後
18 述），恐將侵害人民不受歧視之權，而與經社文公約第2條第2項

¹ 經社文公約第6條第1項：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」

1 規定²攸關。

2 (三) 公民及政治權利公約（下稱公政公約）第26條

3 人民不受歧視之權及平等權，復見於公政公約第26條，職故，系
4 爭規定是否構成公政公約第26條³所稱歧視，亦有審查之必要。

5 (四) 消除對婦女一切形式歧視公約第2條及第11條

6 本案涉及國際人權法所保障之不受歧視之權及平等權，而相同之
7 權利，復見於消除對婦女一切形式歧視公約第2條及第11條規定⁴。

8 (五) 國際勞工組織相關文件

9 聯合國經社文委員會在監督各國時，縱締約國未加入國際勞工組
10 織之若干公約，仍會援引相關公約作為指摘該些締約國違反經社
11 文公約之理由。在我國經社文公約國際審查過程中審查委員亦會
12 引用，故國際勞工組織之規範，亦得作為國際人權法規範內容之
13 補充。⁵從而本案亦涉及1998年「工作基準與權利宣言」（the ILO
14 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work）

² 經社文公約第2條第2項：「本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」

³ 公政公約第26條：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」

⁴ 消除對婦女一切形式歧視公約第2條引言：「締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策」

消除對婦女一切形式歧視公約第11條：「締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：(c) 享有自由選擇專業和職業，提升和工作保障，一切服務的福利和條件，接受職業培訓和進修，包括實習培訓、高等職業培訓和經常性培訓的權利」

⁵ 楊雅雯，工作權是國民權或人權？：從勞動權人權化之辯論與「能力進路」觀點反思工作權之定性，臺大法學論叢，第51卷，第3期，頁551-552。

1 第2條第d點⁶與《國際勞工組織憲章》附錄部分⁷等相關規定。
2 二、系爭規定以人民具特定犯罪前科為由，終身禁止其從事計程車駕駛業
3 長達二十年，於社會、科技及法制環境大幅變動之情況下，仍未能依
4 據經社文公約之義務及標準，採取積極措施衡平乘客風險及人民工作
5 權益之可能性，恐已涉及侵害工作權之核心內涵
6 (一) 參酌經社文公約第6條及經社文公約第18號一般性意見，工作權
7 內涵應兼具經濟權之保障，始能使憲法保障之工作權與經社文公
8 約之人權保障射程相符
9 1. 按大院釋字第584號解釋對於工作權之意旨為：「人民之工作權為
10 憲法第十五條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。…
11 至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡…等，
12 立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重
13 要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制」，其所著
14 重之面向，係就職業執行自由之限制及職業選擇主觀條件之限制
15 予以審查，換言之，僅有側重工作權之個人自由權防禦面向。
16 2. 然工作權非僅有個人自由權之防禦面向，更寓有經濟權之性質。
17 工作權於人權系譜中，固屬經濟權之範疇，而經濟權所象徵，並
18 非單純財產利益保障，更著重於個人就社會發展的參與及利益分

⁶ 1998年「工作基準與權利宣言」(the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)第2條第d點：「聲明，即使尚未批准有關公約，僅從作為國際勞工組織成員國這一事實出發，所有成員國都有義務真誠地並根據《章程》要求，尊重、促進和實現關於作為這些公約之主題的基本權利的各項原則，它們是：d. 消除就業與職業歧視」。

⁷ 國際勞工大會認為國際勞工組織在協助各國推動世界性方案時，應以下列目標之達成作為終極任務：二、促進勞工選擇滿意的職業，不僅最能發揮所長，對於共同福祉亦最有貢獻。三、為達上述目標，應提供勞工適當訓練，並保障其擇業與遷徙之自由。…國際勞工大會確認本宣言所揭櫫之原則充分適用於所有人類，在適用之方法上，應考量各地區社會與經濟發展階段有別，應漸進實施。這是整個文明社會的共同責任。

1 享的主體性地位。在「人即是目的」人權理念下，為成就個人目
2 的必要條件，人民除須仰賴經濟權以維持一定生活水準滿足自身
3 需要之基礎，並須能依其自由意志參與社會活動，始有機會依其
4 意願分享社會發展之成果，此即經濟權之本旨。尤以經濟權所蘊
5 含的經濟自由理念，考量每個人的先天條件差異及聰明才智強弱
6 不同，再加上後天因緣條件差異，表面上所有資源人人共享，然
7 實際上先天及後天各項因素導致的差異，造成形式、機會及制度
8 上的不平等，實有透過經濟權予以糾正之必要。⁸此觀經社文公約
9 第18號一般性意見第1段即指出工作權保障之目的在於：「工作權
10 是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有
11 的一部分。每一個人均有能夠工作，使其生活地有尊嚴的權利。
12 工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受
13 工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的
14 承認。」又經社文公約第18號一般性意見第4段指出：「由《經濟
15 社會文化權利國際公約》所保障的工作權，確認締約國有義務確
16 保個人有自由選擇或接受工作的權利，包括不被不合理剝奪工作
17 之權利。這一定義強調了一個事實，尊重個人及其尊嚴是透過個
18 人有選擇工作的自由而體現的，同時強調了工作對於個人發展以
19 及對於社會和經濟融合的重要性。」國際勞工組織關於就業政策
20 的第122號公約(1964)提到「『充分、有收穫和自由選擇的就業』，
21 將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務
22 聯結在一起。」；此外，經社文公約第18號一般性意見第6段則明
23 示：「工作權是一項屬於每一個人的個人權利，同時也是一項集
24 體權利。它包含所有形式的工作，無論是自營工作還是依賴領薪

⁸ 鄧衍森，國際人權法理論與實務，初版，頁173-175（2016年）。

的工作。」

3. 基此，經社文公約第18號一般性意見反覆強調工作權兼具個人及集體之性質，為達保障人性尊嚴之目的，除保障人民有工作及職業自由，更應側重人民透過工作融入社會及經濟生活，藉此獲得群體承認，進而實現「人即是目的」的主體性地位。而為實現工作權的經濟權理念，經社文公約第2條第1項規定：「本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」又第18號一般性意見第19段亦指出：「締約國的主要義務是確保行使工作權的逐步實現。」同一般性意見第20段指出：「締約國具有『儘可能迅速和有效』全面實現第六條的具體和持續的義務。」是則，國際人權法下的工作權之內涵，不僅限於國家不得恣意剝奪人民自由選擇職業之權，更寓有國家應積極實現人民工作機會之意義。故依據經社文公約，國家對於人民工作權之保障，絕不能僅以消極不侵害之姿態思考，須以積極資源之分配及投入，始能糾正形式、機會及制度上的不平等，為人民排除參與經濟社會之障礙，以此方式力求逐步實現人民之工作權。
4. 又按憲法第152條明定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」同法第153條規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護」足徵憲法確實寓有國家應透過積極措施實現人民工作機會之內涵，對於工作權之保障，並不僅止於國家消極不侵害。故司法院釋字第584號解釋理由揭槩「惟上述營業小客車駕駛人消極資格之終身限制規定，係基於現階段營業小客車管

1 理制度所採取保障乘客安全之不得已措施，但究屬人民職業選擇
2 自由之限制，自應隨社會治安之改進，犯罪預防制度之發展，駕
3 駛人素質之提昇，營業小客車管理或其他營運制度之健全，就各
4 該犯罪類型與乘客安全確保之直接關連性，消極資格限制範圍之
5 大小，及有無其他侵害職業自由之較小替代措施等，隨時檢討改
6 進」，益證大業已注意到，工作權所生效力應延伸國家得隨時
7 透過積極措施研求替代方案，藉此兼顧乘客安全並同時實現人民
8 工作權。所以憲法所欲保障之工作權，本具積極給付意涵，此與
9 經社文公約保障工作權之意旨，應無二致。

10 (二) 自由選擇工作機會作為工作權之最低限度核心義務之內涵，其意
11 涵為人民有不受歧視及不公平剝奪工作選擇機會之權利，國家除
12 有避免消極侵害人民有權自由決定或選擇工作之機會之尊重義
13 務，尤應避免不利和邊緣化弱勢個人或團體，更應採取積極措
14 施，消除現實上存在之不當歧視或不公平剝奪工作自由之情況

15 1. 查經社文公約第6條第1項明定：「本公約締約國確認人人有工作
16 之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之
17 權利，並將採取適當步驟保障之。」又經社文公約第18號一般性
18 意見第6段指出：「工作權不應當理解為一項獲得就業的絕對和無
19 條件權利。第六條第一項包含工作權的定義，第二項以一種例示
20 和非窮盡的方式例示說明了締約國所負有的義務。它包括每個人
21 有權自由決定接受或選擇工作。這意味著不以任何方式被強迫作
22 出或從事就業，並有權加入一種保障每個工作者就業的制度。它
23 還意味著不被不公平地剝奪就業的權利。」而工作權內涵之核心
24 義務，經社文公約第18號一般性意見第31段復指出：「委員會在
25 第3號一般性意見(1990)中確認締約國的核心義務是確保《公約》
26 所涵蓋的每一項權利的最低基本水準被滿足。就第六條而言，這

1 一『核心義務』確保就業的不歧視和平等保護的義務。就業領域
2 中的歧視包含範圍廣泛的違反行為，它們影響到生活的各個階段，
3 從基本教育到退休，並且對個人和團體的工作狀況產生相當大的
4 影響。因此，這些核心義務至少包括下列要求：(a) 確保取得就
5 業機會的權利，尤其是對於不利和被邊緣化的個人和團體來說更
6 是如此，使他們能夠過一種有尊嚴的生活；(b) 在私人和公共部
7 門避免任何會導致不利和被邊緣化的個人和團體造成歧視和不平
8 等待遇，削弱對這類個人和團體的保護機制的措施；」由上可知，
9 確保人民有權自由決定或選擇工作之機會，避免遭不當歧視及不
10 公平剝奪，業經聯合國經社文委員會確認為工作權之核心義務。

11 2. 又聯合國經社文委員會藉前開核心義務之內涵，發展國家實際履
12 行義務的三個層面，分別為：尊重義務、保護義務、實踐義務。
13 經社文公約第18號一般性意見第22段指出：「工作權的尊重義務
14 要求締約國避免直接或間接妨礙此權利之享有。保護義務要求締
15 約國採取措施，防止第三人妨礙享有工作權之享有。履行義務包
16 含提供、協助和促進這種權利的義務。它意味著，締約國應當採
17 取適當的立法、行政、預算、司法和其他措施，確保其全面實
18 現。」；有關工作選擇自由之尊重義務，經社文公約第18號第23
19 段一般性意見指出：「締約國有義務尊重工作權，尤其是透過禁
20 止強迫或強制勞動和避免否定或限制所有人平等取得體面的工作，
21 尤其是不利和被邊緣化的個人和團體，其中包括受刑人或受拘禁
22 人，少數族群成員和移徙工作者。」有關工作選擇自由之保護義
23 務，經社文公約第18號一般性意見第25段指出：「保護工作權的
24 義務，尤其是，締約國有責任通過立法或採取其他措施，確保平
25 等取得工作和培訓，確保民營化措施不損害工作者的權利。擴大
26 勞務市場靈活性的具體措施絕不能使工作穩定性減少，或降低對

1 工作者的社會保護。保護工作權的義務包括締約國有責任禁止非
2 國家行為主體的強迫或強制勞動。」有關工作選擇自由之實踐義
3 務，經社文公約第18號一般性意見第27段指出：「實現(協助)工
4 作權的義務，尤其要求締約國採取積極措施，使個人並幫助個人
5 享有工作權，並實施技術和職業教育計畫，以協助獲得就業」是
6 則，經社文公約第6條第1項所稱工作權之核心內涵，應包含確保
7 人民有權自由決定或選擇工作之機會，避免遭不當歧視或不公平
8 剝奪。而國家為實現此項核心內涵，國家應積極從事立法或行政
9 措施協助人民實現工作選擇之自由。國家除有避免消極侵害人民
10 有權自由決定或選擇工作之機會之尊重義務，尤應避免不利和邊
11 緣化弱勢個人或團體外，更應採取積極措施，消除現實上存在之
12 不當歧視或不公平剝奪工作自由之情況。如國家無法履行此等義
13 務，應證明業已盡了一切努力利用可得的一切資源，仍無法實現，
14 始不得認為國家侵害人民的工作權。

15 (三) 在社會科技快速變遷之事實下，系爭規定原所附麗正當性，恐已
16 失其基礎，關係機關應設法利用一切資源，儘速檢討修訂系爭規
17 定，始能落實我國依經社文公約之權利保障義務

- 18 1. 查系爭規定立法背景，緣於85年間彭婉如命案，因當時社會治安
19 欠佳，多次發生計程車治安事件，致社會大眾對於計程車之信賴
20 甚低，佐諸當時科技不若現在發達，在社會、經濟、文化等一切
21 資源及因素下，考量計程車具有駕駛人與乘客同處密閉空間，且
22 乘客於乘車期間受駕駛人高度支配之事實，此等人民從事計程車
23 駕駛業之信賴，依當時國家已盡一切努力所得利用之一切資源，
24 仍無法回復，似可認當時國家禁止此類人民辦理登記計程車駕駛，
25 尚無違反經社文第6條第1項工作權之虞。
- 26 2. 司法院釋字第584號雖做成合憲結論，但大法官間仍有分歧意見，

1 許宗力大法官於釋字第584號協同意見書表示：「…在於再犯預測
2 的正確性目前尚未能達到社會可以接受的程度。一旦再犯預測程
3 度提昇，或可以有確實數據證明該等犯罪者在經過一定時間後，
4 其再犯率已遞減到社會可接受之剩餘風險程度，本席有改變立場
5 的心理準備，改作違憲判斷。…」；林子儀大法官不同意見書認
6 為，系爭解釋做成時，未能實質有效審查國家提出之政策說明合
7 理，實屬不妥，系爭規定應因基於「舉證責任」之法理，直接宣
8 告違憲；許玉秀大法官不同意見書，更直指問題背後之核心為將
9 有前科之人民一律視為風險源之作法，恐非妥適。

10 3. 就社會背景而論，系爭規定自88年訂定迄今已24年，社會治安或
11 科技發展，甚至計程車產業現況，均已有翻天覆地之變化。於93
12 年做成釋字第584號解釋後，許宗力大法官協同意見書提及之相關
13 措施，如今不僅均多已付諸實現，且廣為民眾接受。

14 4. 交通部於108年10月4日頒訂之汽車運輸業管理規則第103條之1規
15 定⁹，即為俗稱「UBER條款」，依該條規定駕駛多元化計程車之駕
16 駛人，不得於路邊隨機攬客，只能透過手機app等電腦程式，由乘
17 客填列不特定租車上、下車地點，經系統派車並全程紀錄行車軌

⁹ 汽車運輸業管理規則第103條之1規定：「小客車租賃業利用行動裝置透過網際網路應用程式同時提供車輛租用及駕駛人代為駕駛服務，且其應用程式具有租車人所在位置定位或頁面可同時填列不特定租車上、下車地點之功能者，除應符合第二章之一各條規定外，並應遵守下列規定：一、應提送營運計畫書報經中央公路主管機關核定後始得提供服務，並應於提供服務前將設置車輛及代為駕駛之駕駛人清冊，報請中央公路主管機關備查；變更時亦同。二、不得違反第一百條第一項第八款規定，將租用車輛運用於巡迴載客、排班待客租賃等外駛個別攬載旅客。三、提供之應用程式功能應符合下列規定：（一）應於頁面提供租車人包括車輛之廠牌、牌照號碼、出廠年份及代為駕駛之駕駛人合於規定之職業駕駛執照等相關訊息；不同業者共用同一系統者，並應同時顯示車輛及代為駕駛之駕駛人所屬之業者名稱訊息。（二）應同時於頁面顯示與懸掛於營業處所相同之日租或時租租賃費率表。四、營業車輛應黏貼交通部所定專用標識。五、計費應以日租或時租為之，起租至少為一小時以上，並不得以優惠或折扣名義規避。但當地直轄市、縣（市）政府另有規定者，得報經中央公路主管機關備查後公告實施之。六、應保存各租次行車軌跡租車資費及相關租車服務資訊至少二年，並配合提供系統權限供中央公路主管機關稽核系統平台營運方式，不得拒絕或規避。」

1 跡，顯然已排除關係機關所稱「駕駛人可選特定乘客，乘客卻難
2 選駕駛人」之情況。且依現今一般通常社會經驗，手機app不僅於
3 叫車時已能預估開車路線，更能預估準確之上下車時間，多數app
4 更提供快速報案、緊急聯絡人等功能，而乘客因係利用手機叫車，
5 於行車期間如發生犯罪事故，並非全無對外求援之機會。

6 5. 從而，政府機關業知悉科技變遷的事實，並就計程車管制法制，
7 予以動態調整。然依據關係機關答辯書及意見資料，我國似僅於1
8 03年辦理研究案後，於106年召開修正草案研商會議，迄今長達近
9 10年期間，我國計程車業歷經數位化、平台化等翻天覆地之變革，
10 仍未見政府賡續再採取相關研究，尤其當代社會變遷及科技發展
11 日新月異，國家如不能即時檢討改進系爭規定，人民之工作權恐
12 因情勢變遷，有遭不當歧視及不公平剝奪之情況。何況政府本應
13 依釋字第584號意旨，儘速研求兼顧乘客安全及人民工作機會之可
14 行方案。相關不作為之情況，除恐無法符合經社文公約所要求之
15 國家義務，於本案亦存在林子儀大法官所稱「舉證責任」之問題，
16 亦即關係機關似未能證明自己業已「盡一切努力以一切資源研求
17 其他相同有效而侵害較小的手段」而不可得，對於人民工作權之
18 保障，確有欠周之處。

19 6. 至於民眾是否果真確實仍存有恐懼，確屬要緊，然關係機關提出
20 之「103年辦理計程車駕駛職業等級資格限制委託研究」，其中數
21 據係於103年做成，迄今已近10年，似不宜直接以該數據作為民眾
22 不支持此項變更之基礎。

23 7. 依據經社文公約之實踐義務，國家應有義務採取積極措施，實質
24 提升乘客安全之同時降低更生人再犯之機會，藉此維繫人民之間
25 之信賴及共同感，並兼顧大眾對公共運輸之安全及信賴，此均屬
26 國家所應實踐之工作。誠如許玉秀大法官不同意見書所述，國家

1 絕不能以預防犯罪為理由，擬制更生人有再犯可能性，藉此間接
2 使其分擔國家之犯罪預防責任，同時犧牲其等工作權，如此不僅
3 對該些工作權遭剝奪之人民恐造成侵害，對於應受保障之乘客權
4 益，亦難收實質保障效果。

- 5 8. 綜上，在社會科技快速變遷之事實下，系爭規定原所附麗之正當
6 性，恐已失其基礎，而有侵害人民工作權之虞。關係機關實應設
7 法利用一切資源，儘速檢討修訂系爭規定，並研求保障乘客安全
8 之實質有效方式，始能落實經社文公約權利保障義務。

9 三、系爭規定以人民具特定犯罪前科為由，終身禁止其從事計程車駕駛業
10 長達二十年，於社會、科技及法制環境均有大幅變動之情況下，若未
11 能合理說明為何仍應持續予以終身禁業，且僅針對具性侵害犯罪之前
12 科人民，恐有侵害人民不受歧視之權之虞

13 (一) 國際人權法不受歧視權利之性質與關係

- 14 1. 經社文公約第2條第2項所定義務，係獨立於經社文公約各條所保
15 障權利以外之獨立義務，通稱為一般性義務。依據經社文公約第2
16 0號一般性意見第7段指出：「不歧視是《公約》規定的一項立即
17 和跨條文的義務。第二條第二項要求締約國在行使《公約》規定
18 的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在
19 推行這些權利時適用不歧視原則。還應當指出的是，直接或間接
20 基於禁止的歧視理由、具有取消或影響對《公約》權利的確認、
21 享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏好或
22 其他不同待遇，均屬於歧視。歧視還包括煽動歧視和騷擾。」經
23 社文公約第18號一般性意見第19段針對工作權復指出：「締約國
24 在工作權方面有立即義務者，例如『保證』工作權之行使『不受
25 任何歧視』（第二條第二項）」是則，依據經社文公約第2條第2項，
26 國家於行使涉及工作權方面的行政、立法及司法等行為時，應保

1 障人民有不受歧視之權。

- 2 2. 本案所涉工作權雖定於經社文公約，非謂公政公約第26條不適用
3 本案，依公政公約第18號一般性意見第12段指出：「公政公約第2
4 6條為單獨存在之權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中
5 法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立
6 法及其適用方面承諾的義務。因此，當某一締約國通過立法時，
7 必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，
8 第二十六條所載的不歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。」
9 因此，國家依據公政公約第26條所負之不歧視義務，乃屬普遍性
10 之禁止歧視義務，此等歧視之構成，不以國家侵害公政公約所明
11 定之權利為前提。¹⁰縱國家制定之法律或政策並無侵害公政公約所
12 定之權利，然如構成公政公約第26條所稱歧視，仍為公政公約所
13 不許。

14 (二) 不受歧視權利之內涵及審查方法

- 15 1. 所謂歧視，依據公政公約第18號一般性意見第7段指出：「《公政
16 公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性
17 別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、
18 出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果
19 為否認或妨礙任何人在平等的基礎上承認、享有或行使一切權利
20 和自由。」經社文公約第20號一般性意見第10段則進一步指出：
21 「根據《公約》第二條第二項，直接或間接形式的差別待遇均可
22 構成歧視：(a)直接歧視即處於同樣情況下的一個人因為一種禁止
23 的理由所受待遇不如另一個人；例如，能否在教育或文化機構中
24 就業或能否加入一個工會取決於申請人或受僱者的政治意見。直

¹⁰ MOECKLI, SHAH & Sivakumaran, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, p195 (2010).

1 接歧視還包括在沒有可比較的類似情況下出於禁止的理由所採取
2 的有害行為或不行為(例如，在婦女懷孕的情況下)；(b)間接歧視
3 所指的是，表面上看起來是中性的法律、政策或實務，但因為禁
4 止的歧視理由而對行使《公約》權利有不當的影響。例如，入學
5 要求有出生登記證，這可能對那些沒有或被拒絕發給這種證件的
6 種族少數團體或非國民造成歧視。」

- 7 2. 對於何種差別待遇不應構成歧視，依據公政公約第18號一般性意
8 見第13段指出：「委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，
9 只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公
10 約》視為合法的目的。」

11 (三) 國際人權案例

- 12 1. 聯合國人權委員會 Broeks v. The Netherlands案¹¹：該案申訴人
13 主張領取失業救濟金之權利，荷蘭政府主張該權利屬經社文公約
14 第9條所保障之範疇，申訴人不能主張公政公約作為法律基礎。聯
15 合國人權委員會認為，不論如何，締約國於立法制定社會保障制
16 度時，仍有遵守公政公約第26條所要求的禁止歧視義務。故對於
17 荷蘭婦女領取失業救濟金之條件是否基於合理和客觀標準，當有
18 依公政公約第26條規定予以審查之必要。可見，本案所涉工作權
19 雖定於經社文公約，然非謂公政公約於本案無適用餘地，系爭規
20 定以特定犯罪前科作為差別待遇之區分標準，因欠缺合理和客觀
21 標準，有違反公政公約第26條之虞。
- 22 2. 歐洲人權法院 Thlimmenos v. Greece案¹²：原告Thlimmenos因係耶

¹¹ Broeks v. Neth., Comm. 172/1984, U.N. Doc. A/42/40, at 139 (HRC 1987).

¹² Thlimmenos v Greece, Preliminary objection, merits and just satisfaction, App no 34369/9

1 和華見證人之教徒而拒絕服役，因而遭判刑入監，出獄後因有前
2 科紀錄，依希臘政府法令，無法取得會計師執照，因而認希臘相
3 關法令侵害其受歐洲人權公約保障之權利。¹³本案實質困難在於，
4 歐洲人權公約並無明文保障工作權之規定，故歐洲人權法院於該
5 判決雖表明，職業自由不受歐洲人權公約保障，原告不得以工作
6 權作為請求基礎¹⁴。但歐洲人權法院認為，此不妨礙法院依據不歧
7 視原則審查希臘政府相關規定是否侵害其人權，因歐洲人權公約
8 第14條規定：「人人對本公約列舉的權利與自由的享受，應予保
9 證，不得因性別、種族、膚色、語文、宗教、政治的或其他見解，
10 民族或社會的出身、同少數民族的聯繫、財產、出生或其他地位
11 而有所歧視。」歐洲人權法院進一步表明：如果國家在類似情況
12 下沒有客觀及合理的理由即予以人民差別待遇，或在有明顯之客
13 觀及合理理由，對不同處境之人民不予以差別待遇，均有違反歐
14 洲人權公約第14條不歧視原則之情況。¹⁵歐洲人權法院最後認定：
15 原告基於宗教因素拒絕服役而獲致刑事責任之情況，不能與其他
16 犯有嚴重罪行之人相提並論，且將此等人民排除於會計師之外，
17 欠缺合法目的，乃屬欠缺客觀及合理目的之差別待遇，因而構成
18 歧視。¹⁶

19 3. 歐洲人權法院Sidabras and Others v. Lithuania案¹⁷：本案兩位

7, ECHR 2000-IV, (2001) 31 EHRR 411, IHRL 2928 (ECHR 2000), 6th April 2000, European Court of Human Rights [ECHR]; Grand Chamber [ECHR].

¹³ 根據希臘當時之公務員法第22條第1項規定，曾犯有嚴重犯行者不得擔任公務員；再依據其他相關規定，不得被任命為公務員者不得擔任會計師。

¹⁴ Thlimmenos v Greece (註12)，第41段。

¹⁵ Thlimmenos v Greece (註122)，第44段。

¹⁶ Thlimmenos v Greece (註12)，第47段。

¹⁷ Sidabras and Džiautas v Lithuania, Merits and just satisfaction, App no 55480/00, App no 59330/00, ECHR 2004-VIII, IHRL 2927 (ECHR 2004), 27th July 2004, European Court of Human Rights [ECHR].

1 原告於立陶宛遭蘇聯統治期間，曾於前蘇聯國家安全委員會（KGB）
2 服務，惟從未參與政治迫害活動，然依據立陶宛相關轉型正義法
3 規（the KGB Act，下稱KGB法案），仍不得於法律明定相關公私部
4 門任職，導致原告無法繼續擔任檢察官及稅務官，亦難以在民間
5 企業尋覓工作。兩位原告認為其受歐洲人權公約保障之權利遭受
6 侵害，提起本件訴訟。歐洲人權法院認為，該案所爭執之KGB法案
7 係以人民是否曾為KGB服務為由予以差別待遇，故有審查該法規是
8 否符合歐洲人權公約第14條所定不歧視原則之必要。¹⁸而審查之標
9 準，即為詳細審視差別待遇是否具有「客觀及合理的正當化事
10 由」，亦即係為追求正當目的，且該目的及所採取的手段之間具
11 有合理關聯¹⁹。歐洲人權法院固肯認KGB法案作為轉型正義法案，
12 其追求民主轉型以避免威權復辟等目標為正當目的²⁰，但立陶宛KG
13 B法案應受檢驗者，在於其手段與目的是否存在合理關聯，且具客
14 觀及合理的正當化事由。此外，儘管民間人士對於國家的經濟、
15 政治及安全理由也有重要影響，然人民於私部門工作所應有的國
16 家忠誠，與擔任公務員相較而言，兩者不能相提並論。²¹考察KGB
17 法案之立法方式過於粗糙，僅羅列律師、公證人等禁止從事職務
18 之職稱，未就該些職務之具體工作內容、職能等事項予以定義，
19 導致無法審查KGB法案與前開轉型正義之關聯是否存在合理關聯。
20 歐洲人權法院進一步表示，此種立法方式，也導致缺乏適當的司
21 法監督機制來避免歧視之發生。²²

22 （四）系爭規定採取之手段與目的欠缺合理關聯，且未能就類似情況予

¹⁸ Sidabras and Džiautas v Lithuania (註17)，第41段。

¹⁹ Sidabras and Džiautas v Lithuania (註17)，第51段。

²⁰ Sidabras and Džiautas v Lithuania (註17)，第54-55段。

²¹ Sidabras and Džiautas v Lithuania (註17)，第58段。

²² Sidabras and Džiautas v Lithuania (註17)，第59段。

1 以相同處理，因而有違反人民不受歧視權利之情況

- 2 1. 按系爭規定之目的係保障乘客、生命及財產安全，且考量過去社
3 會多次發生被告利用駕駛計程車之機會從事犯罪之社會矚目案件，
4 故為回復社會大眾對計程車之信賴，固能肯認於此範圍內有正當
5 目的。惟參交通部103年「計程車駕駛人執業登記資格限制研究計
6 畫案」²³顯示，民眾支持終身禁業規定之罪名，妨害性自主罪達98
7 %，暴力犯罪則達95%，槍砲彈藥犯罪為93%，公共危險犯則為92%，
8 足證對於回復民眾信賴之目的而言，四類犯罪差距不大，然系爭
9 規定僅就妨害性自主罪相關罪名為終身禁業之規定，顯存在「相
10 同情況為不同處理」之差別待遇，恐對有妨害性自主罪前科之人
11 民構成歧視。
- 12 2. 另學者研究指出，計程車禁業限制之各類犯罪，不論係受緩刑人
13 再犯或出監人再犯，整體再犯高者排序相當一致，均以犯毒品危
14 害防制條例為最高，其次為強盜/搶奪、再其次為恐嚇取財或槍砲
15 條例，性侵害犯罪均非最高者。再犯同質罪比率最高的罪名為毒
16 品罪，其次為走私條例、性侵罪。²⁴學者乃據此建議：「禁業罪名
17 之規範仍應以客觀的實證證據為基礎，同時考量犯罪嚴重性、再
18 犯風險等因素，檢視道交條例第37條第1項禁業規範的妥適性。現
19 行規定之禁業犯罪類型，如依法定刑比較其罪質可知，其異質性
20 甚大，法定刑從罰金至死刑均有，然此一不論罪質程度，均予以
21 終身禁止擔任計程車駕駛，似難謂符合比例原則。依刑事訟訴法

²³ 由交通部委託，中華警政研究學會執行，頁168。

²⁴ 章光明、鍾志宏、陳玉書，計程車駕駛執業限制罪名與再犯之縱貫性研究，刑事政策與犯罪研究論文集(19)，頁32-33（2016）。

1 第101條第1項第3款對重罪羈押要件之規定可知，對所犯為死刑、
2 無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪。爰此法定刑在五
3 年以下者，應可視為輕罪。…按前揭建議，將使禁業範疇，在排
4 除懲治走私條例後，按禁業罪名之再犯危險性與罪質惡性，區分
5 為3層管制…」²⁵由此可見，系爭規定不僅有「相同情況為不同處
6 理」之差別待遇，更有再犯較低之性侵害犯罪，卻遭到更嚴格之
7 禁業規範，有違比例原則，似不盡公允。

8 3. 此外，性侵害犯罪種類多元，不同侵害型態之罪質亦有不同，最
9 重法定刑均不相同（詳如附表），卻一律受最嚴格之終身禁業規
10 範，例如刑法第227條第4項規定對於14歲以上未滿16歲之男女為
11 猥褻者，最重法定刑僅3年，如遇有「兩小無猜」之場合，法院更
12 得宣告免刑，然卻因仍屬有罪判決，須與受兒少性剝削條例等諸
13 多重罪並列終身禁業之罪，亦有「不同情況卻為相同處理」之歧
14 視之虞。

15 4. 此外，研究假釋再犯資料指出，無論是婚姻結構、核心家人同住
16 或家庭依附關係，藉由監控與無形的情感連結，均能降低假釋受
17 刑人的再犯或延緩其再犯；反之，偏差同儕或維持不良生活型態，
18 例如流連不當場所、從事高風險活動或受色情與暴力刺激，則提
19 高再犯風險。²⁶從而，更生人是否再犯，繫於其是否能透過婚姻、
20 家庭、社交、治療、工作、教育及社會處遇等活動，回復正常生
21 活機制，藉此重返社區。另就性侵害犯罪再犯特性而言，研究指

²⁵ 章光明、鍾志宏、陳玉書（註24），頁33-34。

²⁶ 陳玉書，再犯特性與風險因子之研究：以成年假釋人為例，刑事政策與犯罪研究論文集（16），頁21（2013年）。

1 出，性犯罪或非性犯罪的再犯趨勢，均呈現年齡愈長，再犯可能
2 性愈低的現象；教育程度愈高，再犯率愈低；犯行為強制及與被
3 害人無親屬關係之性侵犯的性犯罪再犯率顯著高於犯行為合意及
4 與被害人有親屬關係者。²⁷此參交通部「計程車駕駛執業登記資格
5 限制研究計畫案」報告亦指出，大多數犯罪類型之更生人出獄後
6 至第11年，再犯率均小於1%，妨害性自主罪之更生人出獄後至第1
7 1年，再犯率僅微幅較高至1.3%。²⁸學者研究則指出，受刑人如係
8 假釋，出監後第一年再犯性犯罪的人數最多，此後逐年下降至第
9 八年為0人。²⁹由此可見，隨著復歸社會之時間與更生人融入正常
10 生活之情況呈現正向關係，再犯率因而隨之遞減至趨近於零。故
11 更生人是否具有再犯風險，應按照其犯罪經驗、犯罪罪質及復歸
12 社會後之生活歷程等因素綜合判斷，結果因而人異，如一律將更
13 生人擬制為高風險犯罪因子，不僅無助乘客安全之保護，更不利
14 促進更生人自立更生。反之，若透過一定程序，有效識別復歸情
15 況良好之更生人，輔以其他科技措施及監督措施，諸如限制此等
16 更生人於一定年限內須以多元化計程車之方式營業，不得參與巡
17 迴載客及排班待客，僅得由乘客利用程式填列上車地點後由系統
18 隨機派車，行車軌跡由系統業者全程即時追蹤並紀錄，相關系統
19 並應提供乘客即時安全回報及求援功能，系統亦可透過演算法等
20 程式，於初期減少女性於夜間與此類駕駛媒合之機會，待一定期
21 間過後，確認表現良好，逐步放寬，以此方式維繫乘客安全，同
22 時賦予更生人更多執業謀生之機會，信能有效預防其再犯，實現
23 維護社會安寧的公益目的。

²⁷ 鍾志宏，性侵犯再犯趨勢與特性分析研究，矯正期刊，第11卷，第1期，頁61（2022）。

²⁸ 同註23，頁189-190。

²⁹ 鍾志宏（註27），頁54。

1 5. 然系爭規定忽視此現況，將多數現實上業已順利復歸社會之再犯
2 低風險更生人，均一律擬制為可能再犯之高風險更生人，未能就
3 個別情形，予以不同待遇之機會，依前開歐洲人權法院之見解，
4 恐難認與目的具有合理關聯。系爭規定以差別待遇之方式剝奪具
5 特定前科人民駕駛計程車，恐有侵害人民不受歧視權利之虞。

6 四、系爭規定之立法目的以保護婦女不受男性侵害為主要考量，卻涵蓋過
7 度導致有相關前科之女性也不得駕駛計程車，致該些女性處於社會更
8 弱勢之地位，而有「過度涵蓋」之情況，恐有侵害婦女不受歧視權利
9 之情形

10 (一) 誠如上述，本案涉及侵害人民依國際人權法所保障之不受歧視之
11 權及平等權，而相同之權利，復見於消除對婦女一切形式歧視公
12 約第2條及第11條。

13 (二) 系爭規定雖表明並非以性別作為差別待遇之標準，然其實施之結
14 果，仍有造成歧視婦女之事實，因為此種情況即使表面上似對男
15 女並無偏頗，然因未考慮性別間本已存在之不平等狀況，導致現
16 有的不平等情況更加惡化，應有構成「間接歧視」而違反消除對
17 婦女一切形式歧視公約之不歧視義務。消除對婦女一切形式歧視
18 公約第28號一般性意見第16段即指出：「對婦女的間接歧視，係
19 指法律、政策、方案或做法看似對男性和女性並無偏頗，但實際
20 上造成歧視婦女的效果。因為明顯中性的措施並未考慮原本存在
21 的不平等狀況。此外，因為不承認歧視的結構、歷史模式，以及
22 男女之間不平等的權力關係，可能使現有的不平等狀況因間接歧
23 視更為惡化。」

24 (三) 查系爭規定於75年間，先將「妨害風化罪」列入禁業之犯罪類
25 型，復於86年改為終身禁業，後於88年配合刑法修法，將「妨害
26 風化」改為「妨害性自主罪」，其立法沿革，舊刑法「妨害風化

1 罪罪章」第221條第1項僅規定：「對於『婦女』以強暴、脅迫、
2 藥劑、催眠術或他法，至使不能抗拒而姦淫之者，為強姦罪，處
3 五年以上有期徒刑」。對照關係機關意見提及：99%之被害人為女
4 性，而多數加害人為男性，故系爭規定實有保留必要等語；可見
5 系爭規定乃預設男性加害人為性別框架，而弱勢須受保護之乘客
6 為女性。惟系爭規定卻同時禁止「曾犯性侵害犯罪之女性」駕駛
7 計程車司機，於似有「涵蓋過度」之虞。

8 (四) 有論者固會質疑，以性別平權之思維，女性非不能侵害男性，亦
9 能侵害女性。然男性及女性於生理及體力之能力不能相提並論，
10 且女性對於遭陌生男性侵害之恐懼，亦不能與男性遭陌生女性侵
11 害之恐懼、女性遭陌生女性侵害之憂慮相提並論，故「女性侵害
12 男性」、「女性侵害女性」之場景，與系爭規定預設「男性侵害
13 女性」之場景，兩者顯不可相提並論，忽視社會既存之性別不平
14 等現實情況。何況系爭規定出現此種「涵蓋過度」無非係75年及8
15 6年間，立法者按傳統觀念「男主外、女主內」之性別框架，預設
16 「計程車駕駛人」多為男性，根本上忽略女性從事「計程車駕駛
17 人」之可能。所謂女性加害者與男性加害者應等而視之，實無可
18 能係當年立法者仔細研究所得之結論。

19 (五) 系爭規定於我國性別平權尚未臻圓滿之現實下，不僅未考量女性
20 現實生活之困境及難處，更直接預設「計程車駕駛人」多為男性
21 此種不合理之性別框架，並藉由表面性別中立，但實質恐有強化
22 此種性別刻板印象，對於消除婦女歧視而言確屬不利。從而，此
23 等「涵蓋過度」之立法模式與目的間欠缺合理關聯，且未能考量
24 性別間既存之不平等，恐有構成間接歧視之虞。

25 五、結論

26 (一) 系爭規定以人民具特定犯罪前科為由，終身禁止其從事計程車駕

1 駛業長達二十年，於社會、科技及法制環境均有大幅變動之情況
2 下，仍未見國家依據經社文公約之義務及標準，採取積極措施衡
3 平乘客風險及人民工作權益之最小侵害手段，於此消極不作為之
4 情況，恐已侵害國際人權公約保障工作權之核心內涵，亦恐與比
5 例原則不合。

6 (二) 系爭規定未能合理說明僅針對具性侵害犯罪之前科人民為終身禁
7 業之原因，對於不同性侵害之犯罪類型均一律予以終身禁業，未
8 能妥適考量，且有強化婦女多非計程車從業者之刻板印象，對與
9 立法目的無關之女性均予以禁止，亦有「涵蓋過度」，侵害國際
10 人權公約保障人民不受歧視之權之虞，且系爭規定之目的與手段
11 間難有合理關聯，亦恐與比例原則不合。

12 (三) 綜上，相關機關實應從速檢討系爭規定，於當代社會科技之背景
13 下，建立風險評估制度，藉此證明曾犯相關犯罪之人民對乘客安
14 全已不具再犯風險時，予以解除其駕駛營業小客車執業之限制，
15 方符合人權保障之精神。

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國112年3月27日

鑑定機關：國家人權委員會

16

附表

罪名	最重法定刑
刑法第221條 強制性交罪	十年以下有期徒刑
刑法第222條 加重強制性交罪	十五年有期徒刑
刑法第224條 強制猥褻罪	五年以下有期徒刑
刑法第224條之1 加重強制猥褻罪	十年以下有期徒刑
刑法第225條第1項 乘機性交罪	十年以下有期徒刑
刑法第225條第1項 乘機猥褻罪	五年以下有期徒刑
刑法第226條 強制性交猥褻罪加重結果犯	致被害人於死：無期徒刑 致被害人自殺：十五年有期徒刑 致被害人重傷：十五年有期徒刑
刑法第226條之1 犯第221-225之罪行為結合犯	故意殺害被害人者：死刑 使被害人受重傷：十五年有期徒刑
刑法第227條第1項 對於未滿十四歲之男女為性交者	十年有期徒刑
刑法第227條第2項 對於未滿十四歲之男女為猥褻者	五年有期徒刑
刑法第227條第3項 對於十四歲以上未滿十六歲之男女 為性交者	七年有期徒刑
刑法第227條第4項 對於十四歲以上未滿十六歲之男女 為猥褻者	三年有期徒刑
刑法第227條第4項 十八歲以下之人犯前條之罪	減輕或免除其刑
刑法第228條第1項 權勢性交罪	五年有期徒刑

刑法第228條第2項 權勢猥褻罪	三年有期徒刑
刑法第229條 詐術性交罪	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 32 條第 1 項	七年有期徒刑
兒少性剝削條例第 32 條第 2 項	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 32 條第 3 項	七年有期徒刑
兒少性剝削條例第 33 條第 1 項	十五年有期徒刑
兒少性剝削條例第 33 條第 2 項	十五年有期徒刑
兒少性剝削條例第 33 條第 3 項	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 34 條第 1 項	十五年有期徒刑
兒少性剝削條例第 34 條第 2 項	加重二分之一
兒少性剝削條例第 34 條第 3 項	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 34 條第 5 項	二年有期徒刑
兒少性剝削條例第 35 條第 1 項	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 35 條第 2 項	十五年有期徒刑
兒少性剝削條例第 35 條第 3 項	加重二分之一
兒少性剝削條例第 36 條第 1 項	七年有期徒刑
兒少性剝削條例第 36 條第 2 項	十年有期徒刑
兒少性剝削條例第 36 條第 3 項	十五年有期徒刑
兒少性剝削條例第 36 條第 4 項	加重二分之一
兒少性剝削條例第 37 條第 1 項	故意殺害被害人：死刑 使被害人受重傷：無期徒刑
兒少性剝削條例第 37 條第 2 項	故意殺害被害人：無期徒刑 使被害人受重傷：十五年有期徒刑
註：112年3月25日製表，因「兒童及少年性交易防制條例」業已不再施行，相關規定均已併入兒童及少年性剝削防制條例，爰不再列出。	